

KISFALUDI ANDRÁS

A jogi személyek ellenőrzésének szabályai az új Polgári Törvénykönyv tervezetében

1. Az ellenőrzési tevékenység mint a jogi szabályozás tárgya

1. A hétköznapi tapasztalatok alapján az ellenőrzés fogalmába sorolható tevékenységek igen változatosak. A közlekedési vállalatok jegyellenőrei, az adóellenőrök ugyanúgy ellenőrzést végeznek, mint a szűrővizsgálatot végző orvos, sőt az egyetemi oktató sem tesz mást, amikor vizsgáztat, mint ellenőrzi azt, hogy a hallgatók elfogadható szinten elsajátították-e a tananyagot. E jellegében meglehetősen eltérő tevékenységekre tekintettel az ellenőrzés minden fajtáját magában foglaló, tudományos igényeket is kielégítő fogalmának kialakítása nagyfokú absztrakciót igényel. „Legáltalánosabb értelemben az ellenőrzés olyan tevékenység, amely tényeket állapít meg, azokat valamilyen mércéhez (mértérúd, hőmérsékleti skála, jogszabály, standard stb.) viszonyítja, ezt követően pedig következtetéseket von le, értékelést, minősítést ad, ítéletet mond, javaslatot tesz.”¹

Jól látható ebből a definícióból, hogy az ellenőrzés természettudományos tények megállapítását és valamilyen mérce szerinti értékelését éppúgy magában foglalhatja, mint emberi cselekvéseknek valamilyen társadalomtudományi szempontú vizsgálatát, s nem természeti törvényekhez, elvárásokhoz való viszonyítását. Nyilvánvaló, hogy a jogi személyekkel, mint ember-alkotta és emberek által működtetett szervezetekkel kapcsolatban az emberi tevékenységek ellenőrzése hangsúlyosabb lehet, s különösen igaz ez akkor, ha az ellenőrzés jogilag szabályozandó és szabályozható aspektusait vizsgáljuk.

E hangsúlyok figyelembe vételével is még zavarba ejtően széles körű lehet az ellenőrzési tevékenységek köre. Egy termelő tevékenységet végző gazdasági társaságban például a termék minőségének vizsgálata, az üzemi konyha higiénés állapotainak szemmel tartása, a környezetvédelmi, a számviteli, adójogi, munkavédelmi szabályok betartásának figyelemmel kísérése mind ellenőrzési tevékenységet jelent.

¹ NYIKOS LÁSZLÓ: Igazgatáselmélet és ellenőrzés. *Vezetéstudomány*, 2004/9. 22. p.

2. Az ellenőrzési tevékenységek szabályozásához a jog nem egységesen viszonyul. Bizonyos ellenőrzési tevékenységeket a jognak egyáltalán nem kell kezelnie, azok a jog által lefedett területeken kívül maradhatnak, mert vagy fizikai, technikai, technológiai követelmények határozzák meg az ellenőrzés szükségességét és módját, vagy pedig a jognak a tevékenység eredményéhez kapcsolódó követelményei fogják arra indítani a tevékenység végzőjét, hogy speciális előírások nélkül is elvégezze a szükséges ellenőrzéseket.

Felesleges lenne jogszabállyal megállapítani azt, hogy egy esztergályos a munkadarab elkészítése során hányszor és hogyan ellenőrizze a méreteket, hiszen a munkát úgysem tudja pontosan elvégezni a technikailag szükséges ellenőrzések nélkül. Az ellenőrzési kötelezettségre vonatkozó kifejezett jogszabályi előírások nélkül persze dönthet úgy, hogy mellőzi a technikailag szükséges ellenőrzéseket, de akkor nagy valószínűséggel az elkészült munkadarab hibás lesz, és ha azzal maga az esztergályos vagy az a szervezet, amelynek elemeként a munkát végzi, meg akar jelenni a piacon, akkor például a szerződés hibás teljesítésére vonatkozó szabályok alapján viselnie kell mulasztásának következményeit, sőt bizonyos feltételek mellett még igazgatási és büntetőjogi szankciókra is számíthat. Az ilyen – utólagos korrekciót, illetve büntetést előíró – jogi normák aztán kihatnak a jogszabályokkal nem rendezett területre is, mert arra ösztönöznek, hogy a hátrányos jogi következmények elkerülése érdekében a szükséges ellenőrzéseket elvégezzék.

3. Az esetek másik csoportjában az ellenőrzést jogszabályok írják elő, s a jog meghatározhatja az ellenőrzési tevékenység alanyait, célját, módszerét és elmulasztásának jogkövetkezményeit is. Ilyen szabályozásra többnyire akkor kerül sor, ha

- a tevékenységet végző személy és a tevékenység eredményében érdekeltek nem azonosak, és
- túlzottan nagy társadalmi költséggel járna az, ha az ellenőrzés hiánya miatti hibákat csak utólag lehetne korrigálni.

Ha az ellenőrzés elmaradásából eredő káros következményeket a tevékenységet végzőnek kell viselnie, akkor önmagában ez a körülmény alkalmas és elegendő lehet arra, hogy biztosítsa a hatékony ellenőrzés megvalósulását, nem szükséges a jog beavatkozása. Ha azonban az ellenőrzés hiánya miatti káros következmények nem a tevékenységet végzőnél jelentkeznek, sőt az ellenőrzés költségeinek megtakarításával akár nyereséget is elkönnyelhet a tevékenységet végző, akkor aligha várható el, hogy önként áldozzon forrásokat az ellenőrzés megvalósítására.

Önmagában azonban az érdekek eltérő volta nem feltétlenül indokolná az ellenőrzésre vonatkozó jogi szabályozás bevezetését, hiszen az utólagos kiigazítást biztosító szabályok – mint említettük – képesek lehetnek a szükséges motiváció megteremtésére. Csakhogy az ellenőrzés elmaradásának esetenként olyan súlyos következményei lehetnek, amit a társadalom nem visel el, s aminek az utólagos korrekciója ténylegesen nem megvalósítható, a jogi korrekciók pedig túlzottan magas társadalmi költséggel járnak.

Ismét egy példával érzékeltetve az elmondottakat: közismert, hogy arra vonatkozóan nincsenek kötelező jogszabályi előírások, hogy az otthoni ételkészítés során hogyan kell ellenőrizni az alapanyagokat, a főzéshez használt eszközöket, s általában a konyhai körülményeket. Valószínűleg azért nincs erre szükség, mert ha valaki saját magának vagy a családjának főz, akkor az esetleges mulasztásainak hátrányos következményei közvetlenül őt, a családját vagy vendégeit sújtják, s ezt tudva mindenki saját, jól felfogott érdekében ellenőrzi a legnagyobb gondossággal a saját tevékenységét. Ha ez mégsem történne meg, akkor a tevékenységet végzőnél vagy annak szűk környezeténél bekövetkező hátrányok (például egy ételmérgezés) jogi következményeit alkalmazni lehet, s ezzel a keletkezett hátrányokat – legalábbis jogi értelemben – utólag lehet kezelni. Ennek valószínűleg kisebb a társadalmi költsége annál, mint ha kötelezően elő akarná írni a jog, hogy miként történjen az otthoni főzés, és elvárnánk, hogy mindenki ételmintát tegyen el az otthon készített ételekből is.

Ezzel szemben a közétkeztetésben, a vendéglátóiparban azért szükséges szigorú ellenőrzési szabályokat előírni jogi formában, mert a tevékenységet végzők nem a maguk számára tevékenykednek, hibás tevékenységükből nem őket, hanem számukra idegeneket érne hátrány, s – ami még fontosabb – a hibás tevékenységből nemcsak pár embert, hanem sokakat érhet hátrány, aminek az utólagos reparálása már olyan nagy összegű társadalmi költségeket emésztene fel, ami meghaladná az ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok betartásával keletkező költségeket.

4. Az ellenőrzésre vonatkozó jogi szabályozás intenzitása és módszere sem egyforma. Alapvetően függ attól, hogy a megvédendő érdek milyen széles körű. A társadalom egészét érintő ügyekben, ahol az egyén adott esetben nyilvánvalóan ellentétes érdekek mentén cselekedne, mint amit a társadalom elvár tőle, a legszigorúbb közjogi eszközöket kell bevetni az ellenőrzés sikere érdekében. Az például, hogy megfelelő összegű adó álljon az állam rendelkezésére, amiből a társadalom egészének érdekeit szolgáló tevékenységeket lehet finanszírozni, össztársadalmi érdek. Az adófizetőnek azonban egyénileg az lenne az érdeke, hogy minél kevesebb adót kelljen fizetnie. Ha sikerül az előírtnál kevesebb adót fizetnie, az nála egyéni haszonként jelentkezik, s az a körülmény, hogy az általa be nem fizetett adóból a társadalom egészéhez viszonyítottan rá eső résszel rövidebb lesz, az ő számára teljesen elhanyagolható. Ilyen körülmények között nem csoda, ha az állam jogi normába öntött szabályokkal teszi lehetővé, sőt kötelezővé az adó befizetésének ellenőrzését, erre sajátos szervezetet is létrehoz, az adóalanyoknak pedig kötelezettségévé teszi nemcsak az adófizetést, hanem annak eltűrését is, hogy az adózási kötelezettség teljesítését az állam erre szakosodott intézménye ellenőrizhesse is. Nem lenne ugyanis reális arra várni, hogy majd ha egyébként, más összefüggésekben kiderül az adózási kötelezettség megszegése, akkor alkalmazzák ennek minden szankcióját. Ellenőrzés hiányában ugyanis igen kicsi a valószínűsége annak, hogy a jogsértés kiderüljön, hiszen az érdekeiben sértett fél – a társadalom vagy az állam – csak tudatos ellenőrzés útján észlelheti az érdeksérelmet.

A szerződési jogban, ahol többnyire kétszemélyes jogviszonyok alakulnak ki, a jog megelégedhet azzal, hogy ezekben a kétszemélyes viszonyokban rögzíti az ellenőrzés lehetőségét vagy éppenséggel az ellenőrzési kötelezettséget.² Föl sem merül azonban annak szükségessége, hogy az állam közjogi eszközöket vessen be a szerződések teljesítésének általános ellenőrzésére.

II. A jogi személyekkel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységek jogi szabályozásának tárgya és módszere

5. A polgári jogi szabályozás a jogi személyekkel két szabályozási szinten is foglalkozik. Egyrészt a polgári jognak meg kell határoznia azt, hogy a polgári jogi jogszabályok által rendezett jogviszonyoknak kik és milyen feltételek mellett lehetnek az alanyai. A polgári jogi szabályozás személyi hatálya mindazokra a jogalanyokra – ezen belül jogi személyre – kiterjed, akiknek a polgári jog szabályai szerint jogaik és kötelezettségeik lehetnek. Az nem szükségszerű, hogy a Polgári Törvénykönyv által jogi személynek – s ekként jogalanynak – elismert szervezetek a polgári jogban gyökerezzenek, vagyis, hogy létezésük elsődleges célja a vagyoni viszonyokban való részvétel legyen. Egy sor jogi személy közjogi jogosultságok gyakorlására és közjogi kötelezettségek teljesítésére, alapvetően a rájuk vonatkozó közjogi szabályok szerint jön létre, de ha feladatuk ellátásához szükséges az, hogy polgári jogi jogviszonyokban is részt vegyenek, akkor a jogalkotó a polgári jog szabályai szerint is jogalanynak, adott esetben jogi személynek ismerheti el. Ez azonban nem szükségszerű: az, hogy egy közjogi jogalany az őt megillető közjogi jogosultságokat gyakorolja és kötelezettségeket teljesítse, nem feltétlenül szükséges, hogy polgári jogviszonyok alanya is legyen egyben.³

A szabályozás másik szintjén a polgári jog egyes jogi személy típusokra vonatkozó szabályokat is tartalmaz, hiszen vannak olyan jogi személyek, amelyek elsődleges funkciója éppen a polgári jog által szabályozott vagyoni viszonyokban való részvétel, s amelyek belső viszonyai is a polgári jog szabályozási módszerével kezelhetők.

² A Ptk. 283. § (1) bekezdése például a szolgáltatás ellenőrzésének kötelezettségét írja elő, amikor úgy rendelkezik, hogy a jogosult – ha jogszabály kivételt nem tesz – a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül köteles meggyőződni arról, hogy a teljesítés megfelelő-e. A Ptk. 425. § (2) bekezdésének a) pontja szerint pedig a bérbeadó jogosult a bérlő szükségtelen háborítása nélkül a bérbe adott dolog használatát ellenőrizni.

³ Ennek a helyzetnek az elfogadása megoldást adhatna például az Országgyűlés jogalanyiságával kapcsolatos vitákra. Kétségtelen ugyanis, hogy az Országgyűlés a közjogi szabályok szerint jogalany, hiszen egyedülálló közjogi jogosultságokkal rendelkezik. Tevékenysége azonban nem igényli azt, hogy feltétlenül a polgári jog szabályai szerint is jogalanynak minősítsük. Jogalkotói feladatát a Parlament akkor is el tudja látni, ha saját nevében nem köt szerződéseket, és nem rendelkezik tulajdonnal.

6. Akár kifejezetten és kizárólag polgári jogi jogviszonyokban való részvétel céljából jön létre egy jogi személy, akár a közjogban gyökerező jogalanyt ismerünk el a polgári jog szempontjából jogi személynek, a polgári jogi szabályozás meghatározza azokat a sajátosságokat, amik ezeknek a szervezeteknek a jogalanyiságát a polgári jogi jogviszonyokban jellemzik. Ezeknek a feltételeknek, működési szabályoknak a polgári jogi jogviszonyokban a közjogi jogalanyoknak is meg kell felelniük, ezek is a polgári jogi szabályozás tárgyát képezik tehát polgári jogi jogalanyi minőségükben. A jogalanyisággal kapcsolatos ellenőrzési funkciók megvalósulása is minden jogi személy esetében helyet kaphat tehát a polgári jogi szabályozás területén. Az azonban további kérdés lehet, hogy vajon a Polgári Törvénykönyvben indokolt-e, s ha igen, akkor milyen mélységig indokolt e szabályok megjelenítése.

7. Az új Polgári Törvénykönyv előkészítő munkálatai során kezdettől fogva egyetértés volt abban, hogy a jogi személyekre vonatkozó általános szabályozást meg kell erősíteni, törekedni kell a valamennyi jogi személyre alkalmazható szabályok általánosítására, s ezeknek a kódexben való megjelenítésére. Az új Polgári Törvénykönyv 2003. januárjában a Kormány által elfogadott Konceptiója⁴ egyértelműen leszögezte, hogy „bővíteni, tartalmasabbá kell tenni a valamennyi jogi személyre vonatkozó általános rendelkezéseket.”⁵

A jelenleg hatályos szabályok szerint a Ptk. nem rendelkezik a jogi személyek általános szabályai között az ellenőrzési funkciók ellátásáról, sőt a Ptk.-nak az egyes jogi személyekre vonatkozó normái is többnyire elkerülik ezt a kérdést, egyedül az alapítványokkal kapcsolatban jelenik meg az a rendelkezés, amely szerint az alapítványok fölött az állam – az ügyészségen keresztül – törvényességi felügyeletet gyakorol (Ptk. 74/F. §).

Ugyanakkor az egyes jogi személyekre vonatkozó külön jogszabályok több esetben is rendelkeznek a jogi személyeket érintő, különböző jellegű ellenőrzési feladatokról. A gazdasági társaságokról szóló törvény szól például a felügyelőbizottság és a könyvvizsgáló intézményéről, valamint a cégbíróság törvényességi felügyeleti jogköréről [a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 17. § (2) bek. és a Gt. III. fejezetének 3. címe.]. Ugyan ezeket a témaköröket érinti a szövetkezetekre vonatkozó szabályozás is (a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény 17. § és 37–40. §). Az egyesületekre vonatkozó speciális törvény – az alapítványi szabályozáshoz hasonlóan – kimondja, hogy az egyesületek felett az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol (az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. §), a cégjogi szabályok szerint cégnek minősülő szervezetek fölött pedig a cégbíróság gyakorol törvényességi felügyeletet, még akkor is, ha egyébként az adott cégre vonatkozó anyagi jogi szabályok a törvényességi felügyelet jogintézményéről nem rendelkeznek [a cégnyil-

⁴ A Konceptió szövegét a Kormány az 1003/2003. (I. 25.) Korm. határozattal fogadta el, s a határozat mellékleteként a Magyar Közlöny 2003. évi 8. számában tették közzé.

⁵ Az új Polgári Törvénykönyv Konceptiója, C/II.1. pont.

vánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 73. § (1) bek.].

Bizonyos feltételek esetén – például meghatározott tevékenységet végző jogi személyeknél – jogszabályok az adott jogi személyre vonatkozóan ellenőrző szervek létesítését kötelezővé tehetik, vagy ezek működésére egyéb sajátos szabályokat állapítanak meg,⁶ ám ezek nem a jogi személy típushoz kötődő szabályok, ezért ezeket a jogi személyekre vonatkozó szabályozásnál általában figyelmen kívül lehet hagyni.

Az új Polgári Törvénykönyv tervezetének elkészítésénél tehát azt kellett megvizsgálni, hogy az egyes jogi személy típusokra vonatkozó szabályok között fellelhető szabályok mutatnak-e olyan általános jegyeket, amik alkalmassá tehetnék azokat arra, hogy a jogi személyekre vonatkozó általános polgári jogi szabályozás elemeivé váljanak.

8. Az ilyen általánosítható követelmények ugyanis – kellő absztrakciós szinten megfogalmazva – képesek lehetnek minden jogi személy típusra alkalmazható módon rendezni a magánjogi természetű ellenőrzési tevékenységet. Az általánosítás nem egyszerűen annyit jelent, hogy a hatályos jogszabályok alapján megkeressük azt a minimum szabály-anyagot, ami minden egyes jogi személy típus szabályozásánál előfordul, s ezt a „legkisebb közös többszöröst” emeljük ki közös általános szabállyá.

Az általánosítás ezen túlmenően azt is jelenti, hogy megvizsgáljuk, milyen viszonyokban, milyen konfliktusok kezelésére alkalmasak az egyes jogi személyeknél előforduló, ellenőrzésre vonatkozó normák, s ha hasonló típusú viszonyok más jogi személyeknél is előfordulhatnak, akkor annak ellenére indokolt lehet az általánosítás, hogy esetleg a jelenleg hatályos szabályozás nem minden egyes jogi személynél írja elő ugyanazt a szabályt.

III. Tulajdonosi ellenőrzés

9. A jogi személyek alapvető jellemzője az, hogy önálló jogalanyiséggel rendelkeznek. Az önállóság ebben az összefüggésben annyit jelent, hogy a jogi személy nem az alapítói, illetve tagjai jogalanyiségén keresztül, hanem saját jogalanyiségét felhasználva vehet részt a vagyoni viszonyokban. Az önálló jogalanyiséget sokszor a tulajdonlási képességgel azonosítják. Ha innen közelítünk ehhez a kérdéshez, akkor világosan látszik, hogy a jogi személy rendelkezésére bocsátott, illetve a jogi személy tevékenysége során nála keletkező vagyon nem az alapítók vagy a tagok

⁶ Lásd például a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) belső ellenőrzésre, illetve állami felügyeletre vonatkozó szabályait (Hpt. 66–67. §, XIV. fejezet) vagy a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi XL. törvénynek (a továbbiakban: Bit.) a belső ellenőrzésre és állami felügyeletre vonatkozó normáit (Bit. 89. § és Nyolcadik rész)!

közös tulajdona, a jogi személy nem az alapítók vagy tagok tulajdonában álló vagyonnal gazdálkodik, hanem a saját neve alatt gyakorolhat tulajdonosi jogokat, válhat tulajdoni jogviszonyok alanyává. Ezt egyértelműen kifejezi az új Polgári Törvénykönyv tervezete⁷ (a továbbiakban: Tervezet), amely szerint a jogi személy jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek.⁸

10. A jogi személynek az alapítótól, illetve a tagoktól való elkülönültsége egyáltalán nem jelenti azt, hogy az, aki megalapít egy jogi személyt, vagy aki tagjává válik egy tagsággal rendelkező jogi személynek, ne lenne érdekelt e szervezet működésének mikéntjében. Éppen ellenkezőleg: azért hoz létre jogi személyt, illetve lesz tagja egy jogi személynek, mert ezzel valamilyen célja van, a jogi személy működésével kapcsolatban meghatározott elvárásokat táplál, s érdekelt abban, hogy ezek az elvárások teljesüljenek. Ennek az érdekeltségnek az eredményeként a jogi személyeknél megjelenik az ellenőrzésnek egy olyan sajátos funkciója, ami a jogi személy alapítójának, illetve tagjának a jogi személy irányításával és tevékenységével kapcsolatos elvárásainak a teljesülését hivatott szolgálni. Ezt az ellenőrzést nevezzük tulajdonosi ellenőrzésnek.

Az, hogy a tagok vagy alapítók jogi személlyel kapcsolatos érdekérvényesítésének érdekében milyen intenzív ellenőrző tevékenységet kell végezni, azon múlhat, hogy a jogi elkülönülés mellett milyen mértékű a ténylege elkülönülés. Ha a jogi személy tevékenységét maga a tag vagy az alapító valósítja meg, vagy ha nem is ő végzi a tevékenység minden mozzanatát, de az ő kezében van az irányítás, akkor a jogi személy és az alapító, illetve a tag közötti tényleges elkülönülés csekély fokú, s a tulajdonosi érdekek érvényesítése miatt nincs szükség intenzív, netán szervezettileg is intézményesült ellenőrzésre: saját maga fölött senkinek nem kell ellenőrzést gyakorolnia. Abban az esetben viszont, ha a jogi személy tevékenységét az alapítótól, illetve tagoktól különböző személyek végzik, akkor szükség lehet a tudatos, rendszeres ellenőrző tevékenységre, amelynek alapján az alapító vagy a tag megállapíthatja, hogy a jogi személy irányítói az elvárásainak megfelelően tevékenykednek-e. Példaként a gazdasági társaságok különböző fajtáit említhetjük. A közkereseti társaságnál, ahol a törvény szerint minden tag jogosult üzletvezetésre [Gt. 94. § (1) bek.], a tulajdonosi ellenőrzés annak vizsgálatára korlátozódik, hogy a többi üzletvezetésre jogosult tag milyen tevékenységet folytat, de a tag ezeket az információkat többnyire a saját üzletvezetési tevékenysége során közvetlenül is érzékeli. Ezzel szemben egy nyilvánosan működő részvénytársaság esetén a tagok oly mértékben elkülönülnek a társasági tevékenységektől és azok irányításától, hogy a társaságra vonatkozó információkat csak az ezek megszerzésére irányuló tudatos tevékenységgel tudják begyűjteni.

⁷ Ez teljes egészében megtalálható az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Internetes honlapján 2006. december 31-i lezárással. A jelen tanulmány megírásakor ezt a tervezetet vettem alapul.

⁸ Tervezet 2:36. § (1) bek.

11. További kérdés az, hogy ha az alapító vagy tag – a jogi személy tevékenységétől való jelentős elkülönülés miatt – rákényszerül arra, hogy ellenőrizze a jogi személy tevékenységét, akkor azt képes-e közvetlenül megtenni, vagy esetleg erre szakosodott szervet érdemes létrehozni erre a feladatra. Ez nyilvánvalóan azon múlik, hogy az alapító, illetve a tag rendelkezik-e kellő ismeretekkel, szakértelemmel és érdekeltséggel abban, hogy ellenőrizze az általa létrehozott, illetve azt a jogi személyt, amelyiknek tagja. A tőkeegyesítő jellegű jogi személyek esetén, ahol a hangsúly a tőke befektetésén van, az alapító, illetve a tag a jogi személy tevékenységéhez többnyire nem ért, s ezért nem is lenne képes az ellenőrzési funkció közvetlen ellátására, vagy ha ehhez meg is lenne a szükséges szaktudása, akkor is előfordulhat, hogy a gazdasági racionalitás nem támogatja a közvetlen ellenőrzést: ha ugyanis valaki saját befektetéseit a kockázatok csökkentése érdekében diverzifikálja, akkor egy-egy jogi személyben olyan csekély részesedése lehet, ami mellett nem éri meg számára az ellenőrzés közvetlen ellátása, hiszen az így elérhető eredménynek is csak egy töredéke lesz az ő előnye, míg az ellenőrzés költségeit teljes egészében viselnie kellene.

Az ilyen esetekben segíthet az, ha a jogi személy működésében érdekelt alapítók, illetve tagok az ellenőrzésre szakosodott szervet hoznak létre a jogi személy szervezetén belül, amelynek az a feladata, hogy a jogi személy tevékenységét az alapítók, illetve a tagok érdekei szempontjából figyelemmel kísérje. Mivel pedig a jogi személy tevékenysége a jogi személy irányítását ellátók tevékenységén keresztül valósul meg, valójában ez az ellenőrzés az irányítást ellátók ellenőrzését jelenti.

12. Tekintettel arra, hogy a fentiek szerint a tagnak a társaságtól való elkülönültsége, s ezért az ellenőrzés intenzitására, illetve szervezeti elkülönültségére irányuló igénye eltérő lehet, az új Polgári Törvénykönyv is az ellenőrzés differenciált és rugalmasan alakítható rendszerét igyekszik szabályozni. Mindenek előtt lehetővé kívánja tenni azt, hogy ha a jogi személy alapítói vagy tagjai ezt igénylik, akkor saját maguk, közvetlenül láthassák el a jogi személy irányítására hivatott személyek ellenőrzését. Erre figyelemmel mondja ki a Tervezet, hogy a vezető tisztségviselők a jogi személy legfőbb szerve, illetve a legfőbb szerv tagjai részére kötelesek a jogi személy vagyoni viszonyairól felvilágosítást adni, s számukra a jogi személy vagyoni viszonyaira vonatkozó iratokba és nyilvántartásokba betekintést biztosítani.⁹ Ennek révén minden alapító vagy tag külön-külön képes lehet az ellenőrzés alapvető elemeként beszerezni a jogi személyre vonatkozó információkat, s azokat értékelve vagy az általa igénybe vett szakértővel értékeltetve alakíthatja döntéseit a jogi személlyel kapcsolatban.

Az alapítók vagy a tagok által gyakorolható információs jog alapján ugyanakkor a jogi személy érzékeny információi is kikerülhetnek a jogi személytől, s ez veszélyeztetheti a jogi személy érdekeit. Felvethető persze, hogy ha az alapító vagy a tag jut hozzá információkhoz, akkor valóban a jogi személyen kívülre került-e az in-

⁹ Tervezet 2:71. § (2) bek.

formáció, nem kellene-e ezeket a személyeket a jogi személyhez tartozónak tekinteni. Ahogy korábban utaltunk rá, a jogi személy és annak alapítói, illetve tagjai egymástól különböző mértékben ugyan, de mégis csak elkülönülnek, elképzelhető, hogy részben ellentétesek az érdekeik, s ekként az információnak az alapítókhoz, illetve a tagokhoz jutása a jogi személy érdekeit mindenképpen veszélyeztetheti. Ennek a problémának az orvoslására a Tervezet kétféle rendelkezést tartalmaz. Egyrészt a jogi személy vezető tisztségviselője a felvilágosítás megadását, illetve az íratbetekintést a jogosult által tett írásbeli titoktartási nyilatkozat tételéhez kötheti, s ha ezt a jogosult megtagadná, akkor a vezető tisztségviselő a felvilágosítást megtagadhatja.¹⁰ Másrészt jogszerűen elutasítható a tájékoztatás, illetve íratbetekintés iránti igény, ha a jogosult a jogát visszaélészerűen akarná gyakorolni.¹¹ A Tervezet nem kívánja ennél konkrétabban meghatározni az elutasításra okot adó magatartásokat, hiszen nem is lehet előre, normatív módon rögzíteni mindazt az esetet, amikor az információ kiadása nem vagy nem elsősorban a tag ellenőrzési jogait, hanem más, a jogi személy számára hátrányt okozó célt szolgálja.

Az általános szabály tartalommal való kitöltése a joggyakorlatra vár. Ha ugyanis a jogi személy vezető tisztségviselője megtagadja a kért információ kiadását, akkor a kérelmet előterjesztő tag vagy alapító a jogi személy nyilvántartását vezető bíróságtól kérheti a vezető tisztségviselő kötelezését a kérelem teljesítésére.¹² E kérelem elbírálása során a bíróság nyilván kénytelen lesz mérlegelni a vezető tisztségviselő azon védekezését, amely szerint a kérelmező visszaélészerű joggyakorlása miatt volt indokolt az információ megtagadása, s döntést kell hozni abban a kérdésben, hogy valóban az információs joggal való visszaélés történt-e.

Az információs jognak az ellenőrzésben betöltött szerepét Max Weber a politikai viszonyok terén, nevezetesen a parlament és a hivatalnokok viszonyában írja le, de az általa kifejtettek a jogi személyek belső viszonyaiban is értelmezhetők. Mindenekelőtt arra hívja fel a figyelmet, hogy a „hatóságok mindig engedni fognak annak az ösztönüknek, hogy lehetőleg teljesen ellenőrizetlen szabadságra törekedjenek.”¹³ Ez a szabadság kétféle tudáson alapul: a hivatalnokok technikai szaktudásán és a konkrét tények ismeretén, vagyis a szolgálati tudáson, amit a hivatalnokok a hivatali apparátus révén szerezhetnek meg.¹⁴ Hasonló viszonyokkal találkozhatunk nem egy jogi személynél is. Az alapító vagy a tagok (akik az analógiaként használt politikai viszonyokban a politikusoknak feleltethetők meg) sok esetben neme rendelkeznek a jogi személy tevékenységének végzéséhez, illetve irányításához szükséges szaktudással és a konkrét tények ismeretével sem, hiszen éppen azért bízták a jogi személy tevékenységét tőlük elkülönült szervezetre, mert ők

¹⁰ Tervezet 2:71. § (2)–(3) bek.

¹¹ Tervezet 2:71. § (3) bek.

¹² Tervezet 2:71. § (4) bek.

¹³ MAX WEBER: A racionális állam s a modern politikai pártok és parlamentek (Államszociológia); In *Állam – Politika – Tudomány (Tanulmányok)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970, 437. p.

¹⁴ Uo.

maguk ezt a tevékenységet nem tudják vagy nem akarják végezni. Ahhoz, hogy az irányítást végzőket, azaz a jogi személy vezető tisztségviselőit (az analógia szerint a hivatalnokokat) ellenőrizni lehessen, szükség van megfelelő ismeretekre. Csak az tudja konkrétan ellenőrizni az igazgatást, aki szert tud tenni a szolgálati tudást „a hivatalnokok jóindulatától függetlenül.”¹⁵

Az analógia még tovább is vihető. Max Weber szerint ugyanis „a hivatalnoki kar legfontosabb hatalmi eszköze az, hogy a szolgálati tudást a 'szolgálati titok' fogalma segítségével titkos tudássá változtatja. Ez végső soron az igazgatásnak az ellenőrzéstől való megvédését szolgálja.”¹⁶ Ugyanez az ellentmondás minden, a tagoktól vagy alapítóktól elkülönült jogi személynél is fennáll, s éppen azért igyekszik a tervezet a jogi személynek a vezető tisztségviselőknél felgyülemelő ismereteit kiegyensúlyozott módon megosztani a tulajdonosokkal, hogy az információk viszsztatartása ne válhasson az ellenőrzés meghiúsításának eszközévé.

13. Ugyancsak a tulajdonosi ellenőrzés fogalomkörébe tartozik az a fentebb már vázolt eset, amikor az alapítók vagy a tagok közvetlenül már nem tudják, vagy racionális döntés alapján nem akarják közvetlenül, egyénenként ellátni az ellenőrzési funkciókat, hanem erre a célra egy tulajdonosi ellenőrzésre szakosodott szervet hoznak létre. A Tervezet fogalomrendszerében ez a szerv a felügyelőbizottság. Hangsúlyozni kell, hogy amikor a Tervezet a minden jogi személyre vonatkozó, általános szabályok között rendelkezik a felügyelőbizottságról, ezzel nem azt mondja, hogy minden jogi személynél kötelező lenne felügyelőbizottságot létrehozni.¹⁷ Megadja a lehetőséget arra, hogy ha a létesítő okirat megalkotói szükségesnek látják, akkor rendelkezhessenek ilyen szerv létesítéséről, s amennyiben ilyen döntés születik, arra az esetre a felügyelőbizottság létesítésére, működésére vonatkozó szabályok kidolgozásával egyszerűbbé teszi a jogosultak számára a felügyelőbizottság létrehozását.

Ezzel az általános szabályozással összehangolható az, ha egyes jogi személy típusoknál a jogalkotó szükségét látja annak, hogy az adott típusba tartozó minden egyes jogi személynél működjön felügyelőbizottság, s ezért kötelezően előírja a felügyelőbizottság létrehozását. Ilyen rendelkezést maga a Tervezet is tartalmaz. A Tervezet ugyanis a jogi személyek általános szabályai mellett két jogi személy típus – az egyesület és az alapítvány – részletes szabályait is magában foglalja. Az egyesület esetén kötelezővé tenné a felügyelőbizottság létrehozatalát, ha a tagok több mint egyharmada nem természetes személy, vagy ha a tagság létszáma a száz főt meghaladja.¹⁸ De találhatunk rendelkezést felügyelőbizottság kötelező létrehozásáról a gazdasági társaságokra vonatkozó szabályok között is [Gt. 33. § (2) bek.]. Amennyiben az adott jogiszemély-típusra vonatkozó szabály előírása vagy a jogi

¹⁵ Uo.

¹⁶ MAX WEBER: i. m. 437–438. p.

¹⁷ A Tervezet 2:76. § (1) bekezdése félreérthetetlenül úgy fogalmaz, hogy a létesítő okirat a jogi személy ügyvezetésének ellenőrzésére legalább két tagból álló felügyelőbizottságot hozhat létre.

¹⁸ Tervezet 2:160. § (1) bek.

személy alapítóinak, tagjainak a döntése alapján létrejön a felügyelőbizottság, annak működésére az általános szabályokat kellene alkalmazni, amennyiben a speciális jogszabályok eltérően nem rendelkeznek.

14. A Tervezet egyértelműen ki akarja jelölni a felügyelőbizottság helyét a jogi személy szervezetében, amikor úgy rendelkezik, hogy a felügyelőbizottság a jogi személy legfőbb szerve részére ellenőrzi a jogi személy ügyvezetését.¹⁹ Ebből következően a felügyelőbizottság a legfőbb szerv tagjai – a jogi személy alapítói vagy tagjai – érdekeinek szem előtt tartásával végzi ellenőrzési feladatát. Nem csupán a jogi személy törvényes működését hivatott tehát ellenőrizni, hanem azt is, hogy a jogi személy az alapítók, illetve a tagok érdekeinek megfelelően működik-e. Ennek a szempontnak az egyik megnyilvánulása, hogy a felügyelőbizottság tagjainak függetleneknek kell lenniük a jogi személy ügyvezetésétől,²⁰ hiszen csak így képzelhető el az ügyvezetés feletti hatékony ellenőrzés.

A felügyelőbizottság e funkciója teszi indokolttá azt, hogy a Tervezet a jogi személyekre vonatkozó általános szabályok között szóljon erről a szerveről. A felügyelőbizottság által ellátható ellenőrzési funkcióra ugyanis minden olyan jogi személlynél szükség lehet, ahol az alapító, illetve a jogi személy tagsága jelentős mértékben elválik a jogi személy irányítását végzőktől. Mivel a jogi személyiség szükségszerűen magában hordozza a tagoktól való bizonyos mértékű elkülönültséget, a felügyelőbizottság funkciójára elvileg bármilyen jogi személy típusnál szükség lehet.

Az itt kifejtett funkció azonban bizonyos korlátokat is jelent. Felvetődhet a kérdés, hogy vajon egy-egy jogi személy típussal kapcsolatban csak az alapítóknak vagy tagoknak van-e olyan érdekük, ami a társaság irányítása feletti ellenőrzést tehet indokolttá, s ha esetleg azonosíthatóak egyéb érdekek is, akkor azokat meg lehet-e jeleníteni a felügyelőbizottságban. A jogi személlyel kapcsolatban álló érdekeltnek a jogi személy működésében való részvétele szükségességét különösen az olyan gazdasági társaságokkal kapcsolatban szokták fölvetni, amelyek méretük-nél, gazdasági súlyuknál fogva a társadalmi vagy akár természeti környezetükre is jelentős hatást képesek gyakorolni. Az ilyen társaságok esetén érvként hozható föl, hogy mindazoknak, akikre hatással van a társaság tevékenysége, beleszólást kellene engedni a társaság működtetésébe is, legalább az ellenőrzés terén. Ennek ellenére a hatályos szabályok nem lépnek túl azon a felfogáson, hogy a felügyelőbizottság csak a legfőbb szerv, azaz a tagok részére végzi ellenőrzési tevékenységét, s a Tervezet sem kíván ezen a téren újítást bevezetni: nem rendeli el a tagokon vagy alapítókon kívül más csoportok érdekeinek intézményes megjelenítését a felügyelőbizottságban. Ez nem zárja ki azt, hogy egyes jogi személyeknél az adott jogi személy típus sajátosságainak megfelelően más érdekelt is szerepet kapjanak az ellenőrzésben. Erre lehet példa a társasági jognak a dolgozói részvétel-

¹⁹ Tervezet 2:76. § (2) bek.

²⁰ Tervezet 2:77. § (5) bek.

re vonatkozó szabályozása (Gt. 38–39. §), amelynek alapján a gazdasági társaságok munkavállalói meghatározott feltételek mellett részt vehetnek a felügyelőbizottság munkájában, s ezáltal módot kapnak arra, hogy a munkavállalói érdekeket érvényesítsék az ellenőrzés során.

15. Ugyanúgy, ahogy a tagoknak a közvetlen ellenőrzéshez, a felügyelőbizottságnak is szüksége van információkra a jogi személlyel kapcsolatban a tulajdonosi ellenőrzés megvalósításához. A Tervezet az információkhoz való hozzájutást annak kimondásával biztosítja, hogy a felügyelőbizottság a jogi személy vezető tisztségviselőitől, munkavállalóitól felvilágosítást kérhet, a jogi személy irataiba és könyveibe betekinthet, azokat saját maga megvizsgálhatja vagy szakértővel megvizsgáltathatja.²¹

Érdekes eltérés, hogy míg a tagok esetén a Tervezet lehetőséget teremt az információs igény visszautasítására, a felügyelőbizottság esetén ilyen lehetőség nincs. Ennek az lehet az oka, hogy a felügyelőbizottságot a Tervezet jogi személy modelljében a jogi személy szervezetén belül helyezték el, míg a tagok a társaságtól elkülönült, a társaságon kívül álló személyekként foghatók fel. A felügyelőbizottság, illetve annak tagjai tehát minden információhoz hozzájuthatnak, ugyanakkor őket a törvény erejénél fogva ugyanolyan titoktartási kötelezettség terheli, mint a vezető tisztségviselőket, elvileg tehát az ő információs joguk nem sértheti a jogi személy üzleti vagy egyéb titkaihoz fűződő érdekeket.

16. A felügyelőbizottság fentebb vázolt funkciója magyarázza ennek a szervnek a jogi személy belső ellenőrzési szervezetétől történő elkülönülését. Ha belső és külső ellenőrzés között a szerint teszünk különbséget, hogy az ellenőrzést végző személy vagy szervezet a jogi személy szervezetébe illeszkedik-e, vagy azon kívülről történik az ellenőrzés, akkor a tagok, illetve a felügyelőbizottság ellenőrzési tevékenysége belső ellenőrzésnek minősül. Mégis, belső ellenőrzésen szűkebb értelemben azt az ellenőrzési tevékenységet szokás nevezni, amely az irányítás részeként a jogi személy szakmai és funkcionális tevékenységének a jogi személy vezetői, irányítói számára végzett ellenőrzést jelenti.

Ahogy korábban már utaltunk rá, egy jogi személy az adott jogi személy egyedi sajátosságaihoz, a tevékenységhez, a szervezeti struktúrához igazodóan határozhatja meg azt, hogy tevékenységének irányításához az irányítást ellátó személyek részére milyen ellenőrzési feladatokat kell elvégezni. Ugyancsak szabadon alakítható az is, hogy ezeket az ellenőrzési feladatokat hova telepítik a jogi személy szervezetén belül, illetve, hogy létrehozna-e elkülönült szervet a belső ellenőrzési feladatok elvégzésére. Az azonban egyértelmű, hogy ezek az ellenőrzési feladatok a jogi személy irányítását szolgálják, az irányítási folyamathoz kell tehát csatlakozniuk funkcionálisan és szervezetileg is. Ez az oka annak, hogy ezt a tevékenységet, illetve az ennek ellátásra létrejövő belső szervet nem szerencsés alá-

²¹ Tervezet 2:76. § (2) bek.

fölérendeltségi viszonyba hozni a felügyelőbizottsággal. Az 1988-ban megalkotott társasági törvényben volt még olyan rendelkezés, amely a részvénytársaságok esetén azt mondta ki, hogy ha a részvénytársaságnál belső ellenőr (ellenőrzési szervezet) működik, az a felügyelőbizottság irányítása alá tartozik.²² Az ilyen szervezeti felépítés azonban megoldhatatlannak tűnő konfliktusokat eredményezhet. Ha a belső ellenőrzés a felügyelőbizottság alá van rendelve, akkor az ellenőrzési feladatokat végső soron a felügyelőbizottság határozza meg, miközben annak egészen más a funkciója, mint amire a belső ellenőrzési szervezet szolgálna. A belső ellenőrzés az irányítási funkcióhoz kapcsolódik, a felügyelőbizottság pedig éppen a jogi személy irányítását lenne hivatva ellenőrizni. Ha az ügyvezetés el lenne zárva attól, hogy feladatokat adjon a belső ellenőrzési szervezetnek, akkor az irányításhoz nélkülözhetetlen eszköztől fosztanánk meg. Ilyen helyzetet nem lenne szabad teremteni.

Ennek megfelelően a jog általában nem avatkozik be kötelező normákkal a belső ellenőrzési rendszer kialakításába. Többnyire az állami rendszerbe tartozó jogi személyek esetében rendelkezik a jog a belső ellenőrzési szervezetről, ezek feladatairól, hiszen ezeknél a szervezeteknél a közérdek védelme, illetve a valódi tulajdonosi érdekelttség hiánya ezt szükségessé teszi. Ennek megfelelően tételes jogi szabály szól például a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről,²³ amelynek fogalomrendszerében a belső ellenőrzés az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) által meghatározott tartalmat hordozza. Ennek a fogalomnak a számunkra fontos eleme, hogy a költségvetési szerv belső ellenőrzése a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére [Áht. 121/A. § (2) bek.]. Ebből is az tűnik ki tehát, hogy az ilyen értelemben felfogott belső ellenőrzés nem a tulajdonosi vagy alapítói ellenőrzést jelenti, hanem az irányítás egyik eszköze.

Az állami szervezetrendszeren kívül a belső ellenőrzés jogi szabályozása jóval kevésbé kiterjedt és részletes, mégis egyes, az egész társadalom vagy gazdaság szempontjából stratégiai jelentőségűnek ítélt tevékenységet végző jogi személyeknél megjelennek az ilyen tartalmú normák is. Így például a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény kimondja, hogy a bank és a szakosított hitelintézet belső ellenőrzési rendszert működtet, s meghatározza e rendszer céljait és működésének alapvető jellegzetességeit. Végső soron azonban csak azt az iránymutatást tudja adni, hogy a belső ellenőrzési rendszert a hitelintézet által folytatott szolgáltatási tevékenységek sajátosságaival, kiterjedtségével, összetettségével és kockázataival összhangban kell kialakítani (Hpt. 67. §). Érdekes módon ugyanez a törvény viszont azt is kimondja, hogy a belső ellenőrzési szervezet a felügyelőbizottság irányítása alatt működik [Hpt. 66. § (3) bek. d) pont]. Ezt a

²² A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény 295. § (2) bek.

²³ 193/2003. (XI. 26.) Korm. r.

megoldást az előbbieket szerint egyáltalán nem tekinthetjük ideálisnak, s a törvény maga is kénytelen bonyolult szabályokat megfogalmazni azzal kapcsolatban, hogy miként osztozzon az ügyvezetés és a felügyelőbizottság a belső ellenőrzési szervezet feletti kontrollon. A feloldhatatlan ellentmondást az okozza, hogy az irányítás körébe tartozó ellenőrzés és a tulajdonosi ellenőrzés funkciója eltérő, s az egyik tevékenységnek a másik alá rendelése a különböző szempontokat oly módon keveri össze, hogy az az ellenőrzés hatékonyságát veszélyezteti. Az irányítást ellátó vezető tisztségviselőknek elemi szükségük van az ellenőrzési funkciók ellátására, de ha a belső ellenőrzési szervezetet a felügyelőbizottság alá rendeljük, akkor a vezető tisztségviselők nem tudnak kijelölni ellenőrzési feladatokat, hiszen a felügyelőbizottság részére – amely szerv éppen a jogi személy irányításának ellenőrzésére hivatott – nem adhatnak utasításokat, s a felügyelőbizottságtól nem „rendelhetnek” ellenőrzéseket.

Ez az ellentmondásos szabályozás érvényesül a biztosítókra és a befektetési szolgáltatókra vonatkozóan is, ugyanis kimondja a Bit., hogy a biztosítóknál a felügyelőbizottság irányítja a belső ellenőrzési szervezetet [Bit. 89. § (6) bek. b) pont].

IV. A jogi személyek törvényes működésének állami ellenőrzése

17. A jogi személyek belső, tulajdonosi ellenőrzése mellett érvényesül a jogi személyek feletti általános jellegű állami törvényességi felügyelet is. Nyilvánvaló, hogy itt külső ellenőrzésről van szó, s amikor az állam kívülről, államhatalmi eszközöit felhasználva gyakorol ellenőrzést a jogi személyek működése fölött, akkor nyilvánvalóan nem egymás mellé rendelt jogalanyok egyenjogúságon alapuló viszonyairól van szó. Ennek ellenére a magánjogi szabályozás nem hagyhatja teljesen figyelmen kívül ezeket a viszonyokat sem.

A jogi személy létének elengedhetetlen feltétele az, hogy az állam a jogi személy létét elismerje. Ez az elismerés azon az alapon történik, hogy az állam erre hivatott szerve – a közérdek, a társadalom érdekének védelmében – megvizsgálja azt, hogy a jogi személyként megjelenni kívánó szervezet megfelel-e a jogi személyekkel szemben támasztott követelményeknek. Az állami elismerés tehát azt az üzenetet is hordozza, hogy az elismert jogi személy törvényesen jött létre. A jogi személlyel kapcsolatba kerülő más jogalanyok tehát bízhatnak abban, hogy az állam által elismert jogi személy valóban létező jogalany. Az állam azonban a jogi személy létrehozatala után sem veheti le a szemét a jogi személyekről, folyamatosan biztosítania kell azt, hogy a jogi személyek működésük során is betartják a velük szemben – mint jogi személyekkel szemben – támasztott jogszabályi követelményeket.

Mivel a jogi személyeknek, mint magánjogi jogalanyoknak a létrejöttéhez szükséges az állami elismerés és az ehhez kapcsolódó állami ellenőrzés, ezt a követelményt a magánjogi szabályoknak kell megfogalmazniuk. Helye lehet a magánjogi

szabályozásban a jogi személyek működése felett folyamatosan gyakorolt állami ellenőrzés kimondásának is, hiszen az ennek során való megfelelés a jogi személy fennmaradásának feltétele.

Minderre tekintettel a Tervezet kimondja egyrészt azt, hogy a jogi személy a jogi személyek nyilvántartásába való bejegyzéssel jön létre,²⁴ továbbá rendelkezik arról is, hogy a jogi személyek működése felett az állam a nyilvántartó bíróság útján általános törvényességi felügyeletet gyakorol.²⁵ Természetesen az új Polgári Törvénykönyv nem kívánja ennek az állami ellenőrzésnek a részletes szabályait kidolgozni, hiszen az már bizonyosan meghaladja a magánjogi jellegű jogalkotás kereteit. Ezek a szabályok tehát külön jogforrásban fognak megjelenni.

Az állami ellenőrzés fenti eszközrendszer kiegészül azzal, hogy a Tervezet megnyitja a lehetőséget a jogi személy határozatainak bírósági felülvizsgálatára is.²⁶ Ez az intézmény – bár kétségtelenül bizonyos beavatkozási lehetőséget ad az állam számára – jól illeszkedik a magánjogi szabályok keretei közé. A bíróságok ugyanis csak kérelemre járhatnak el ilyen ügyekben, tehát ellentétes érdekű, de egymás mellé rendelt felek közötti jogvitát bírálnak el.

V. Könyvvizsgálói ellenőrzés

18. A belső és a külső ellenőrzés közötti sajátos átmenetet képez a könyvvizsgálói ellenőrzés intézménye. A Tervezet úgy foglал állást, hogy bármelyik jogi személy típusnál sor kerülhet állandó könyvvizsgáló választására.²⁷ Nem egyszerűen arról van tehát szó, hogy a jogi személy igénybe veszi könyvvizsgáló szolgáltatásait, hiszen ehhez nem kellene a jogi személyekre vonatkozó szabályok között semmiféle rendelkezés; a szerződési szabályok elegendőek lennének a jogviszony rendezésére.

A jogi személy állandó könyvvizsgálója nem pusztán szerződéses szolgáltatásokat nyújt a jogi személy megrendelése alapján és utasítási joga mellett, hanem sajátos szakmai szabályok szerint ellátandó tevékenységet végez függetlenségének teljes fenntartása mellett. A könyvvizsgáló tevékenysége tehát a Tervezet rendszerében is elsősorban a közérdek védelmét szolgálja, mégpedig azért, hogy a nyilvánosság számára biztosítja azt a többlet-információt, amit az általa végzett független ellenőrzés eredményeként a jogi személyről megszerzett. A könyvvizsgáló ellenőrzési tevékenysége tehát a jogi személyek törvényes működését hivatott biztosítani úgy, hogy a könyvvizsgáló nem tekinthető az állami ellenőrzési rendszer részének, ugyanakkor a jogi személytől is függetlennek kell lennie.

Ellenőrzési tevékenysége hatékony ellátásához a könyvvizsgálónak is információkra van szüksége. Ezért a Tervezet előírja, hogy feladatai ellátása érdekében a

²⁴ Tervezet 2:39. § (1) bek.

²⁵ Tervezet 2:89. § (1) bek.

²⁶ Tervezet 2:90–93. §.

²⁷ Tervezet 2:94. §.

könyvvizsgáló betekinthe a jogi személy számviteli nyilvántartásaiba, s a vezető tisztségviselőktől, a felügyelőbizottság tagjaitól, illetve a jogi személy munkavállalóitól felvilágosítást kérhet, a társaság bankszámláját, pénztárát, értékpapír- és áruállományát, valamint szerződéseit megvizsgálhatja.²⁸

A könyvvizsgálónak a jogi személy szervezetétől való különállását, illetve a közérdekvédelmi funkcióját jól mutatja az a tervezett szabály is, amely szerint a könyvvizsgáló az ellenőrzés eredményeként feltárt hiányosságok kiküszöbölésére nem tehet közvetlen intézkedéseket. Kezdeményezheti a jogi személy megfelelő szerveinek intézkedését, s ha ez a kezdeményezése eredménytelen maradt, akkor a jogi személy törvényességi felügyeletére is jogosult nyilvántartó bíróságot értesítheti ellenőrzése eredményéről.²⁹ Innentől kezdve már az állami törvényességi felügyelet körében lehet megtenni a szükséges intézkedéseket a jogi személlyel szemben.

A könyvvizsgáló helyzetének ellentmondásos, átmeneti jellegét hangsúlyozza viszont az a körülmény, hogy a könyvvizsgáló tevékenységéért a jogi személytől kapja a díjazást, ami legalább is veszélyeztetheti a könyvvizsgáló függetlenségét, s ekként az ellenőrzésre való alkalmasságát. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a könyvvizsgálók általában képesek a jogi személytől eredő díjazás ellenére is hatékony ellenőrzést megvalósítani, s ezzel a közérdeket szolgálni.

VI. Összefoglalás

19. Összegzésként megállapíthatjuk, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezete a jogi személyekkel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységek szabályozását funkcionális szempontból igyekszik megközelíteni. Egyrészt minden jogi személynél lehetővé teszi azt, hogy az alapító, illetve a tag a tőle elkülönült jogi személy tevékenységét, illetve a tevékenység végzésére, irányítására hivatott személyeket ellenőrizhesse, s az ehhez elengedhetetlenül szükséges információkat a jogi személytől megszerezhesse. Arra az esetre, ha a jogi személy és az alapító, illetve tag közötti elkülönülés oly mértékű, hogy a közvetlen tulajdonosi ellenőrzés már nem lehet hatékony, a Tervezet lehetővé teszi olyan szerv létrehozását, amely az alapítók, illetve a tagok érdekében elvégzi a jogi személy tulajdonosi ellenőrzését. A Tervezet nem kívánja a tulajdonosi ellenőrzést és az irányítási funkcióhoz szorosan kötődő belső ellenőrzési tevékenységet egymással alá-fölérendeltségi viszonyba hozni, s célszerűnek látszana az, ha az egyes jogszabályokban még fellelhető ilyen jellegű szabályozás kiiktatásra kerülhetne.

Az új Polgári Törvénykönyv tervezete kitér a jogi személyek állami ellenőrzésére is olyan terjedelemben, ami a jogi személyek jogalanyiságának megteremtése és fenntartása szempontjából elengedhetetlenül szükséges, tovább rendelkezik a

²⁸ Tervezet 2:94. §.

²⁹ Tervezet 2:96. §.

könyvvizsgálói ellenőrzésről is, mint a jogi személyhez szorosan kapcsolódó, mégis attól független, nem tulajdonosi és nem is irányítási szempontú, hanem közérdekvédelmi funkciót ellátó ellenőrzési tevékenységről.

ANDRÁS KISFALUDI

RULES ON SUPERVISION OF LEGAL PERSONS IN NEW
HUNGARIAN CIVIL CODE

(Summary)

This paper deals with theoretic basis of rules in the proposal for a new Civil Code (hereinafter: Proposal) regulating the supervision of legal entities. The Proposal tries to approach the problem of supervision of legal persons in a functional way. It provides the right for founders or members of any legal entity to supervise the activity and management of the legal person separated from its members, and to obtain all the information that is necessary for carrying out such a supervision. For the cases when the separation of the legal person and its members reaches a measure where the direct supervision cannot be efficient, the Proposal provides for a possibility to set up an organ of the legal person, specialised in pursuing supervision in the members' and founders' interest. The Proposal does not mix the supervision carried out in the interest of members and founders with the so called internal supervision which is a part of the management activity. The paper comes to the conclusion that those special acts that provides for a hierarchical relationship between the two different supervision should be modified.

The Proposal deals also with state supervision of legal persons. This activity is regulated in the Proposal to the extent that is necessary from the point of view of formation and continuous operation of legal persons. As a third type of supervision of legal persons the Proposal regulates the supervision carried out by independent auditors, who do not serve neither the members nor the management of the legal person.